МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени О. Е. КУТАФИНА (МГЮА)

III МОСКОВСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ФОРУМ

ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Сборник докладов
научно-практической конференции
Москва, 7 апреля 2016 г.



МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ имени О.Е. КУТАФИНА (МГЮА)

III Московский юридический форум
«Развитие российского права:
новые контексты и поиски решения проблем»
(«Кутафинские чтения»)

Международная научно-практическая конференция

ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО:
актуальные проблемы теории и практики

Сборник докладов

МОСКВА
2016

УДК 349
ББК 67.4
И74

И74 Информационное право: актуальные проблемы теории и практики: сб. докладов Международной научно-практической конференции. Москва, 7 апреля 2016 г. / ред. совет: Ю.Л. Васильченко, И.М. Рассолов, С.Г. Чубукова. – М.: МГЮА, 2016. – 150 с.

Оглавление

Мамедов Н.М.,
юрист компании «Uniservice», Азербайджанская Республика,
аспирант МГЮА имени О.Е. Кутафина

ОБ ОТКРЫТОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Повышение открытости и прозрачности работы государственных органов – важнейшее условие развития демократического общества. В последние годы открытость и прозрачность, наряду с независимостью, доступностью, доверием стали обязательными пунктами в оценке работы государственных органов и их должностных лиц. Новые возможности в решении этой проблемы возникли с развитием электронного государства и электронного правительства. Сегодня информационные технологии позволяют обеспечить качественно новый доступ к информации о деятельности государственных органов.

Обеспечение открытости информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления и доступности государственных информационных ресурсов для граждан и организаций названо в числе основных направлений еще в Федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)»[107]. В рамках данного мероприятия к 2010 году были:

разработана концепция и реализованы меры по обеспечению общедоступности государственных информационных ресурсов с учетом мероприятий по обеспечению их целостности и достоверности;

проводился ежегодный мониторинг открытости официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти в сети Интернет;

создан ряд информационных систем, обеспечивающих раскрытие информации о деятельности органов государственной власти;

разработана методика мониторинга открытости и доступности информации на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти в сети Интернет;

разработана автоматизированная информационная система ведения реестра официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти в сети Интернет;

разработаны требования к технологическим, программным и лингвистическим средствам обеспечения пользования официальными сайтами федеральных органов исполнительной власти в сети Интернет.

В 2009 году в Российской Федерации был принят Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»[108]. Закон установил единый порядок доступа граждан и организаций к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, закрепил принципы и способы обеспечения доступа к информации, формы ее предоставления, права и обязанности пользователей информации, государственных органов и их должностных лиц.

[107] Постановление Правительства РФ от 9 июня 2010 г. N 403 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Электронная Россия (2002 – 2010 годы)» // СЗ РФ, 21.06.2010 г. № 25. Ст. 3166

[108] Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 16.02.2009 г. № 7. Ст. 776

В числе основных принципов обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления закон устанавливает:

1) открытость и доступность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом;

2) достоверность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и своевременность ее предоставления;

3) свобода поиска, получения, передачи и распространения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления любым законным способом;

4) соблюдение прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации, права организаций на защиту их деловой репутации при предоставлении информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Такое законодательное регулирование направлено на создание условий, обеспечивающих максимальную информационную открытость государственных органов и органов местного самоуправления для граждан и иных субъектов гражданского общества, и согласуется с принятой Советом Европы 27 ноября 2008 года Конвенцией о доступе к официальным документам (преамбула, статья 3), в которой подчеркивается особое значение прозрачности деятельности государственных органов в плюралистическом и демократическом обществе и которая вместе с тем не исключает ограничений права на доступ к официальным документам при условии, что эти ограничения четко установлены законом, являются необходимыми и соразмерными целям защиты общепризнанных в демократическом обществе ценностей[109].

Задачи, определенные федеральным законом по вопросу обеспечения открытости государственных органов, еще более расширены Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Президентом поставлены задачи:

комплексного повышения качества официальных интернет-сайтов государственных органов, доступных в сети Интернет для всех аудиторий и содержащих актуальную информацию о деятельности государственных органов и порядке предоставления государственных услуг;

повышения прозрачности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

обеспечения доступа к общедоступной информации в сети Интернет в форме открытых данных.

[109] Определение Конституционного Суда от 8 декабря 2011 года № 1624-О-О по жалобе граждан Андреевой Т.А., Морозова Ф.В. и других на нарушение их конституционных прав п. 1 ст. 1 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»

В связи с этим в рамках совершенствования государственного управления ведется работа по следующим направлениям:

мониторинг официальных сайтов государственных органов и органов местного самоуправления;

размещение общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в сети Интернет в форме открытых данных.

Таким образом, на тот момент принцип открытости деятельности государственных органов включает в себя следующие аспекты: во-первых, увеличение открытости информации о деятельности органов государственной власти; во-вторых, расширение для граждан доступности информации из государственных автоматизированных баз данных, находящихся в ведении органов государственной власти и их подведомственных учреждений.

Российская юридическая наука также уделяет большое внимание вопросам открытости, прозрачности государственной власти.

Вместе с тем и в науке, и в законодательстве зачастую термины «открытость», «прозрачность» и даже «гласность» зачастую рассматриваются как синонимы. Некоторые ученые не согласны с таким подходом и проводят различие между открытостью и прозрачностью. Так А.Е Чуклинов считает, что открытость подразумевает наличие в системе правоотношений широких каналов взаимопроникновения для всего спектра социальных, экономических и политических сил. Прозрачность же, по его мнению, характеризуется максимально возможной доступностью информации о деятельности управленческого аппарата и формированием жесткого механизма общественного воздействия на сферу частного и государственного администрирования посредством представительских институтов[110].

По мнению Э.В. Талапиной, для обозначения информационной открытости власти удачнее использовать термин «транспарентность», поскольку он предполагает не просто доступность информации, но и возможности контроля публичной деятельности со стороны общества, и даже участие граждан в управлении. В этом значении транспарентность более всего отвечает целям исследования нового государственного управления в информационном обществе[111].

Научные идеи нашли свое отражение в дальнейшем развитии законодательства. Так развитию принципа открытости деятельности государственных органов посвящена концепция «Открытого правительства» – такой системы государственного управления, в которой все создаваемые механизмы, направленные на повышение информационной открытости органов исполнительной власти, работают по принципу обязательной открытости. Это значит, в том числе, что принимаемые органами власти решения в рамках данного направления должны быть доступны в сети Интернет для всех граждан и организаций.

---

[110] *Чуклинов А.Е.* Прозрачность как антикоррупционный механизм в системе государственного управления // URL: http://transparency.org.ru/CENTER/D0C/article_01.doc (дата обращения: 17.02.2015).

[111] *Талапина Э.В.* Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект). – «Юриспруденция», 2015.

Очевидно, что информационная открытость государства необходима не только гражданам и бизнес-структурам, но и самим органам власти. В конечном счете, повышение прозрачности и подотчетности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления влечет укрепление доверия граждан и предпринимателей к органам власти.

В целях совершенствования процедур открытости органов власти Правительством Российской Федерации в 2014 году была утверждена Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти, определяющая основные принципы и задачи открытости государственных органов, а также основных подходы к их достижению.

Концепция основным направлением совершенствования государственного управления называет построение структур управления и использование управленческих подходов, нацеленных прежде всего на обеспечение потребностей и интересов граждан, регулярное распространение достоверной информации и активное взаимодействие между органами государственной власти, экспертным сообществом и институтами гражданского общества. Отмечается, что действующие правовые нормы не обеспечивают в полной мере системного подхода к повышению открытости государственного управления.

Концепция закрепляет основные принципы открытости федеральных органов исполнительной власти, задачи и механизмы (инструменты) их реализации и содержит систему стратегических ориентиров в области обеспечения открытости и прозрачности государственного управления, подотчетности и подконтрольности власти гражданскому обществу и формирования эффективного диалога федеральных органов исполнительной власти с гражданами, общественными объединениями и предпринимательским сообществом. Концепция призвана стать основой системного подхода к повышению уровня открытости федеральных органов исполнительной власти, включающего в том числе создание методологической основы для дополнения и совершенствования действующей правовой базы.

Открытость федеральных органов исполнительной власти определена как последовательное и неукоснительное соблюдение при реализации государственных полномочий и функций следующих принципов:

принцип информационной открытости – своевременное предоставление информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти, доступ к которой специально не ограничен федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, которая является открытой, общедоступной и достоверной, в формате, удобном для ее поиска, обработки и дальнейшего использования, в том числе в форме открытых данных;

принцип понятности – представление целей, задач, планов и результатов деятельности федеральных органов исполнительной власти в форме, обеспечивающей простое и доступное восприятие обществом информации о деятельности указанных органов власти;

принцип вовлеченности гражданского общества – обеспечение возможности участия граждан Российской Федерации, общественных объединений и

предпринимательского сообщества в разработке и реализации управленческих решений с целью учета их мнений и приоритетов, а также создания системы постоянного информирования и диалога;

принцип подотчетности – раскрытие федеральными органами исполнительной власти информации о своей деятельности с учетом запросов и приоритетов гражданского общества, обеспечивая возможность осуществления гражданами, общественными объединениями и предпринимательским сообществом контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти.

Однако, сегодня еще имеется целый ряд проблем, требующих своего решения в рамках обеспечения открытости государственного управления.

Прежде всего, сама организация государственного аппарата должна быть прозрачной, что означает проведение открытых конкурсов при наборе на государственную гражданскую и муниципальную службу, обязательное предварительное декларирование доходов будущих государственных служащих, а по ряду должностей – и членов их семей.

Принципу открытости должна быть подчинена и сама деятельность государственных и муниципальных служащих. Необходимо обеспечить прозрачность процесса принятия управленческих решений. Ограничения возможны только в целях обеспечения безопасности, правопорядка, защиты основ конституционного строя, охраны прав и законных интересов других субъектов.

Повышение открытости органов государственной власти помогает сделать государство более демократичным, «прозрачным» для граждан, повысить эффективность деятельности государственного аппарата и установить общественный контроль над властью.

Жарова А.К.,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры инноваций и бизнеса в сфере ИТ НИУ ВШЭ,
старший научный сотрудник ИГП РАН,
Елин В.М.,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры информационной безопасности НИУ ВШЭ

УПРАВЛЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТЬЮ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ ПРИ ПРИМЕНЕНИИ ИНФОРМАЦИОННОЙ ТЕХНОЛОГИИ БОЛЬШИХ ДАННЫХ

Введение. Предотвращение противоправного использования данных о человеке с развитием информационных технологий связано с созданием комплекса мер организационного и правового регулирования. Актуальна проблема собирания информации о человеке посредством больших данных. Проблемой в случае обработки персональных данных является сложность в разделении информации о человеке на персональные данные и обезличенные персональные данные. Информация может быть не похожа явным образом на информацию личного характера, но благодаря обработке в больших объемах по ним легко

можно определить человека. Такой технологией являются Большие данные, которая направлена на анализ информации о действиях человека в сети Интернет, его предпочтениях и другой прямо не идентифицирующей его информации.

Понятие «большие данные». Общепринятого определения технологии больших данных все еще не выработано. Существует варианты определения больших данных. В России на конференции «Большие данные и бизнес-аналитика 2012» в докладе менеджера по исследованиям IDC Александра Прохорова было указано, что большие данные, определяются четырьмя V это объем, разнообразие и скорость и инфраструктура и связанными с ними численными значениями[112]. Определение Gartner, данное в 2013 г. связывает большие данные с условиями «три V»: объем, разнообразие и скорость. Однако, уже в 2015 г. Gartner в своем отчете «Gartner's 2015 Hype Cycle for Emerging Technologies Identifies the Computing Innovations That Organizations Should Monitor» не включил в свой отчет технологию больших данных. Обосновав это тем, что в понятие «большие данные» входят разнообразные технологии, которые относятся к другим популярным сферам и тенденциям и стали повседневным рабочим инструментом[113].

В России нет официального определения больших данных, как на законодательном уровне, так и в индустрии информационных технологий. Это подтверждает исследование «Рынок Big data в России», проведенное аналитиками центра TAdviser. В данном исследовании аналитики указывают на «множественность толкования термина и множественность собственных определений»[114]. Несмотря на это, в России рынок биг дата растет на 17% каждый год[115]. Однако, как указывает данный отчет «в госсекторе большие данные используются относительно слабо, среди госструктур обработку big data внедрили Федеральная налоговая служба, аналитический центр правительства России, Пенсионный фонд, правительство Москвы, Фонд обязательного медицинского страхования, Федеральная служба безопасности, Следственный комитет и Служба внешней разведки. С применением анализа больших данных в отечественной медицине все печально – о реальных внедрениях речь пока не идет, несмотря на высочайший потенциал»[116].

Технология больших данных позволяет собирать и обрабатывать большие объемы данных, в том числе персональную информацию или информацию, которую можно отнести к персональным данным. Возникает кризис обеспечения конфиденциальности в России в области предоставления услуг, совершения покупок через интернет-магазины, в том числе доверия к социальным сетям, банковскими организациями.

Так, в соответствии с исследованием CNews Analytics «банки активно рассматривают применение технологий больших данных для поиска должников и более эффективной работы коллекторской службы». Перспективно выглядят

---

[112] *Андрей Найвич.* Большие данные, насколько они большие? // http://compress.ru/article.aspx?id=23469.
[113] http://www.gartner.com/newsroom/id/3114217.
[114] 100 профайлов топ-компаний России о стратегии в Big data (отчет) // http://www.tadviser.ru/index.php.
[115] Как устроен рынок big data в России // http://rusbase.com/howto/big-data-in-russia/.
[116] Там же.